Deutscher Bundestag
11. Wahlperiode

Drucksache 11/5242

26. 09. 89

Sachgebiet 2129

Gesetzentwurf

der Fraktion DIE GRÜNEN

Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes

A. Problem

Das Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) vom 15. März 1974 hat das vordringliche Ziel, durch ein umfassendes Prüfverfahren für industrielle Anlagen Gesundheits- und Umweltschäden zu verhindern, nicht erreicht. Die Leitgedanken des BImSchG — Gefahrenabwehr und Vorsorge — entsprechen zwar einer ökologisch orientierten Gesetzgebung; in der Ausgestaltung des Gesetzes sind diese Ziele aber verfehlt worden.

Die mangelnde Umsetzung der Leitgedanken „Gefahrenabwehr" und „Vorsorge" ist nicht nur auf die unzureichende Konkretisierung im BImSchG selbst zurückzuführen, sie beruht auch auf einer unzureichenden Berücksichtigung des Schutzgutes Umwelt und auf Unzulänglichkeiten beim Vollzug des Gesetzes durch die zuständigen Behörden. Einen wesentlichen Beitrag dazu haben die den Bestand der Anlagenbetreiber schützenden Regelungen geleistet, die dem Grundkonzept des Gesetzes, insbesondere dem unmittelbaren und dynamischen Charakter der Grundpflichten, zuwiderlaufen.

B. Lösung

Die Rechtsstellung des Schutzgutes Umwelt wird dadurch verbessert, daß die Gleichstellung von Pflanzen und Tieren mit Sachen aufgehoben wird und der Schutzzweck eine Erweiterung um die Ökosysteme, d. h. die Lebensgemeinschaften, deren einzelne Glieder und ihre Wechselwirkungen, erfährt; außerdem wird die Atmosphäre in den Schutzzweck des Gesetzes aufgenommen. Die Luftverschmutzung stellt künftig keine Befugnis mehr aus dem Eigentum dar. Die Begriffsbestimmung der schädlichen Umwelteinwirkung wird nicht nur auf die Allgemeinheit oder die Nachbarschaft beschränkt, sondern auf die Umwelt selbst erweitert.

Um die dynamische Anpassung an verbesserte Umweltstandards zu erreichen, wird die befristete Genehmigung für genehmigungsbedürftige Anlagen eingeführt. Den zuständigen Behörden wird das Instrumentarium des Versagungsermessens in die Hand gegeben; die Verpflichtung zum Erstellen einer Stoffbilanz wird aufgenommen. Dies verbessert auch die Vollzugsmöglichkeiten der Behörden. Anlagen des Bergwesens werden wieder voll den Regelungen des BImSchG unterstellt.

Für genehmigungsbedürftige Anlagen gelten eine verschärfte Anforderung an den Stand der Technik und die Nullemission (bei bestimmten Luftverunreinigungen mit besonders schädlichen Umwelteinwirkungen). Reststoffvermeidungs- und Abwärmenutzungsgebot werden verschärft. Außerdem werden Ausnahmeregelungen zum Geschäfts- und Betriebsgeheimnis definiert. Die Emissionserklärung wird verschärft und um eine Reststofferklärung erweitert. Das Akteneinsichtsrecht in Emissions- und Reststofferklärungen sowie Emissionskataster wird erweitert. In die bisherige Emissionserklärung müssen künftig auch Angaben über die nutzbare Wärme aufgenommen werden. Die Bundesregierung wird ermächtigt, eine Rechtsverordnung zur Reststofferklärung zu verabschieden. Die Länder werden ermächtigt, in ihre Smog-Verordnungen auch den sog. Sommersmog einfließen zu lassen. Die Vorschriften über Verkehrsbeschränkungen werden ebenso verschärft wie die Vorschriften über das Aufstellen und die Durchführung von Luftreinigungsplänen sowie die Festsetzung von Untersuchungsgebieten. Den Umweltschutzverbänden wird ein Mitbeteiligungsrecht bei der Anhörung beteiligter Kreise gewährt. Strafvorschriften werden neu in das Gesetz aufgenommen.

Die Vorschriften über nicht genehmigungsbedürftige Anlagen werden denen über genehmigungsbedürftige Anlagen hinsichtlich des Vorsorgegrundsatzes weitgehend angeglichen. Ein Reststoffvermeidungs- und -verwertungsgebot wird aufgenommen.

C. Alternativen

Zusätzlich zum vorliegenden Gesetzentwurf sollte ein Emissionsabgabengesetz erlassen werden, das unterhalb der durch das Bundes-Immissionsschutzgesetz gesetzten Normen greift: Es darf kein Recht auf kostenlose Luftverunreinigung geben.

D. Kosten

Dem Bund entstehen keine zusätzlichen Verwaltungskosten.

Länder und Gemeinden werden mit nicht genau zu beziffernden Mehrkosten zu rechnen haben. Sie werden in erheblichem Umfang mehr organisatorische und personelle Mittel bereitstellen müssen, um das unter Punkt B aufgeführte neue Genehmigungs-, Vollzugs- und Öffentlichkeitsinstrumentarium wirksam ausfüllen zu können. Darüber hinaus ist nicht abzusehen, inwieweit die Länder Gebrauch von den erweiterten Möglichkeiten dieses Gesetzes machen werden. Die Kosten können zum großen Teil durch die

Schaffung eines Emissionsabgabengesetzes aufgefangen werden.

Für die Betreiber von Anlagen werden erhebliche Mehrinvestitionskosten entstehen, die sich in ihrer Höhe nicht beziffern lassen. Diese Mehrkosten entstehen insbesondere durch die Verschärfung des Standes der Technik und die Einführung der befristeten Genehmigung. Insgesamt handelt es sich hierbei jedoch um eine Internalisierung von Kosten, die bisher von den Betreibern auf die Allgemeinheit abgewälzt werden. Inwieweit dies zu Preisanhebungen für bestimmte, von den Betreibern hergestellte Produkte führen kann, läßt sich nicht abschätzen.

Die gesamtgesellschaftlichen finanziellen Einsparungen durch geringere Reparatur-, Sanierungs-, Gesundheits- und soziale Folgekosten werden langfristig ein Vielfaches der Mehrkosten ausmachen.

Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes

Das Bundes-Immissionsschutzgesetz vom 13. März 1974 (BGBl. I S. 721, 1193), zuletzt geändert durch Artikel 5 der Dritten Zuständigkeitsanpassungs-Verordnung am 26. November 1986 (BGBl. I S. 2089), wird wie folgt geändert:

1. § 1 wird wie folgt geändert:

   a) Der bisherige Satz wird Absatz 1.

   b) Im neuen Absatz 1 werden die Worte „Menschen sowie Tiere, Pflanzen und andere Sachen" durch die Worte „Menschen sowie Tiere, Pflanzen, Ökosysteme, die Atmosphäre und Sachen" ersetzt.

   c) Folgender Absatz 2 wird angefügt:

   „(2) Das Grundeigentum berechtigt nicht zu schädlichen Umwelteinwirkungen; Befugnisse zur Abgabe von Emissionen werden nach den Vorschriften dieses Gesetzes zugewiesen."

2. § 3 wird wie folgt geändert:

   a) In Absatz 1 werden die Worte „die Allgemeinheit oder die Nachbarschaft" durch die Worte „die Allgemeinheit, die Nachbarschaft oder die Umwelt" ersetzt.

   b) In Absatz 2 werden die Worte „Menschen sowie Tiere, Pflanzen oder andere Sachen" durch die Worte „Menschen sowie Tiere, Pflanzen, Ökosysteme, die Atmosphäre oder Sachen" ersetzt.

   c) Nach Absatz 5 wird folgender Absatz 5a eingefügt:

   „(5a) Eine Versuchsanlage im Sinne dieses Gesetzes liegt vor, wenn die Anlage ausschließlich der Entwicklung und Erprobung neuer Verfahren, Einsatzstoffe oder Brennstoffe dient."

   d) Absatz 6 erhält folgende Fassung:

   „(6) Stand der Technik im Sinne dieses Gesetzes ist der Entwicklungsstand jeweils neuester fortschrittlicher Verfahren, Einrichtungen, Arbeits- und Betriebsstoffe oder Betriebsweisen, der die praktische Eignung zur Begrenzung von Emissionen gesichert erscheinen läßt."

3. § 4 Abs. 2 erhält folgende Fassung:

   „(2) Die Genehmigung wird jeweils für eine Frist von sieben Jahren erteilt."

4. § 5 Abs. 1 wird wie folgt geändert:

   a) Nummer 3 erhält folgende Fassung:

   „3. Reststoffe vermieden werden; die unvermeidbar anfallenden Reststoffe müssen ordnungsgemäß und schadlos verwertet oder, soweit Vermeidung und Verwertung technisch nicht möglich oder unverhältnismäßig sind, als Abfälle ohne Beeinträchtigung des Wohls der Allgemeinheit entsorgt werden, ".

   b) Nummer 4 erhält folgende Fassung:

   „4. entstehende Wärme an Dritte abgegeben oder für Anlagen des Betreibers genutzt wird, soweit dies technisch möglich und zumutbar sowie mit den Pflichten nach den Nummern 1 bis 3 vereinbar ist. Die Anwendung des Systems der Kraft-Wärme-Kopplung hat Vorrang."

5. § 6 erhält folgende Fassung:

„§ 6

Genehmigungsvoraussetzungen

Die Genehmigung darf nur erteilt werden, wenn

1. sichergestellt ist, daß die sich aus § 5 und einer auf Grund des § 7 erlassenen Rechtsverordnung ergebenden Pflichten erfüllt werden,

2. andere öffentlich-rechtliche Vorschriften und Belange des Arbeitsschutzes der Errichtung und dem Betrieb der Anlage nicht entgegenstehen,

3. keine Tatsachen vorliegen, aus denen sich Bedenken gegen die Zuverlässigkeit des Antragstellers und der für die Errichtung, Leitung und Beaufsichtigung des Betriebs der Anlage verantwortlichen Personen ergeben, und die für die Errichtung, Leitung und Beaufsichtigung des Betriebs der Anlage verantwortlichen Personen die hierfür erforderliche Fachkunde besitzen und

4. dies im Einklang mit den Erfordernissen und Zielen von Luftreinigungsplänen steht, die auf der Grundlage des § 47 erlassen worden sind."

6. In § 7 wird folgender Absatz 5 angefügt:

   „(5) Die Bundesregierung wird ermächtigt, nach Anhörung der beteiligten Kreise (§ 51) durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates zu bestimmen, welche Luftverunreinigungen mit besonders schädlichen Umwelteinwirkungen nicht aus Anlagen emittiert werden dürfen. Dies betrifft insbesondere krebserzeugende, persistente oder solche Stoffe, die sich in der Umwelt oder im Menschen anreichern können, sowie Luftverunreinigungen aus Anlagen zum Umgang mit gentechnisch veränderten Mikroorganismen."

7. In § 9 Abs. 2 werden folgende Worte gestrichen:

   „die Frist kann auf Antrag bis auf vier Jahre verlängert werden." Das Semikolon wird durch einen Punkt ersetzt.

8. § 10 wird wie folgt geändert:

   a) In Absatz 2 wird nach Satz 2 folgender Satz 3 angefügt:

      „Nicht unter das Geschäfts- und Betriebsgeheimnis im Sinne des Absatzes 2 fallen insbesondere

      1. die Handelsbezeichnung eines Stoffes;

      2. Daten über die emittierten Stoffe und die Abbauprodukte einer Anlage, einschließlich ihrer Menge und ihrer physikalisch-chemischen Eigenschaften;

      3. die Verfahren zur sachgerechten Beseitigung, möglichen Wiederverwendung und Neutralisierung eines Stoffes;

      4. die Hinweise zur Verwendung eines Stoffes;

      5. die Verfahrensweise und apparative Auslegung einer Anlage;

      6. die jeweiligen Einsatz- bzw. Lagermengen von Stoffen."

   b) In Absatz 6 wird nach dem Wort „erörtern" folgender Satz eingefügt:

      „Der Erörterungstermin ist öffentlich."

   c) In Absatz 9 werden nach dem Wort „Vorbescheides" die Worte „und einer Wiedergenehmigung nach Fristablauf gemäß § 4 Abs. 2" eingefügt.

   d) In Absatz 10 werden nach dem Wort „Genehmigungsverfahrens" die Worte „und des Wiedergenehmigungsverfahrens nach Fristablauf (§ 4 Abs. 2)" eingefügt.

9. In § 13 werden die Worte „Zulassungen bergrechtlicher Betriebspläne," gestrichen.

10. § 14 wird gestrichen.

11. In § 16 Abs. 1 werden nach der Angabe „§ 27 Abs. 1" die Worte „oder einer Reststofferklärung nach § 27 Abs. 5" eingefügt.

12. In § 17 wird Absatz 3 gestrichen; Absatz 4 wird Absatz 3; Absatz 5 wird Absatz 4.

13. In § 18 wird in Absatz 3 nach Satz 1 folgender Satz 2 angefügt:

    „Die Verlängerung der Fristen gemäß Absatz 1 darf zwei Jahre nicht überschreiten."

14. In § 19 Abs. 2 wird das Komma nach der Angabe „§ 11" durch das Wort „und" ersetzt; die Worte „und § 14" werden gestrichen.

15. § 22 Abs. 1 Satz 1 wird wie folgt neu gefaßt:

    „(1) Nicht genehmigungsbedürftige Anlagen sind so zu errichten und zu betreiben, daß

    1. schädliche Umwelteinwirkungen

       a) verhindert werden, soweit sie nach dem Stand der Technik vermeidbar sind und

       b) soweit sie nach dem Stand der Technik unvermeidbar sind, auf ein Mindestmaß beschränkt werden;

    2. Vorsorge gegen schädliche Umwelteinwirkungen getroffen wird, insbesondere durch die dem Stand der Technik entsprechenden Maßnahmen zur Emissionsbegrenzung und

    3. Reststoffe nach Maßgabe des § 5 Abs. 1 Nr. 3 vermieden werden."

16. In § 23 Abs. 1 Satz 1 werden die Worte „, soweit sie der Vorschrift des § 22 unterliegen," durch die Worte „zur Erfüllung der sich aus § 22 ergebenden Pflichten" ersetzt.

17. Die Überschrift im Dritten Abschnitt des Zweiten Teils erhält folgende Fassung:

    „Ermittlung von Emissionen und Immissionen, Stoffbilanz".

18. § 27 wird wie folgt geändert:

    a) Die Überschrift erhält folgende Fassung:

       „Emissions- und Reststofferklärung".

    b) Absatz 1 erhält folgende Fassung:

       „(1) Der Betreiber einer genehmigungsbedürftigen Anlage ist verpflichtet, der zuständigen Behörde innerhalb einer von ihr zu setzenden Frist oder zu dem in der Rechtsverordnung nach Absatz 4 festgesetzten Zeitpunkt Angaben zu machen über Art, Menge, räumliche und zeitliche Verteilung der Luftverunreinigungen, die von einer Anlage in einem bestimmten Zeitraum ausgegangen sind, sowie über die Austrittsbedingungen (Emissionserklärung). Gleiches gilt für die Art, Menge und zeitliche Verteilung der beim Betrieb entstehenden Wärme, die nicht an Dritte abgegeben oder für Anlagen des Betreibers genutzt wird. Er hat die Emissionserklärung alle zwei Jahre entsprechend dem neuesten Stand zu ergänzen. Satz 2 gilt nicht für Anlagen, in denen nur in geringem Umfang nutzbare Wärme entsteht."

c) Absatz 3 erhält folgende Fassung:

„(3) Die zuständige Behörde hat Dritten Einsicht in die nach Absatz 1 und Absatz 5 vorgelegten Erklärungen zu gewähren. Einzelangaben der Erklärungen dürfen nicht zugänglich gemacht werden, wenn aus diesen Rückschlüsse auf Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse gezogen werden können."

d) Absatz 4 erhält folgende Fassung:

„(4) Die Bundesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung nach Anhörung der beteiligten Kreise (§ 51) mit Zustimmung des Bundesrates Inhalt, Form und Zeitpunkt der Angabe der Emissionserklärung sowie das bei der Ermittlung der Emissionen einzuhaltende Verfahren zu regeln."

e) Folgender Absatz 5 wird angefügt:

„(5) Die Bundesregierung wird ferner ermächtigt, durch Rechtsverordnung nach Anhörung der beteiligten Kreise (§ 51) mit Zustimmung des Bundesrates zu bestimmen, daß der Betreiber einer genehmigungsbedürftigen Anlage, bei der in besonderem Maße Reststoffe anfallen können, jährlich eine Reststofferklärung abzugeben hat. Die Erklärung muß auch Angaben zu Art und Umfang der Reststoffe sowie über ihre Vermeidung, Verwertung und Entsorgung enthalten. Im übrigen gelten die Absätze 1 bis 4 entsprechend."

19. Nach § 27 wird folgender § 27a eingefügt:

„§ 27a

Stoffbilanz

(1) Der Betreiber einer genehmigungsbedürftigen Anlage ist verpflichtet, laufend eine Stoffbilanz zu erstellen, aus der sich die Verwendung, der Verbleib, die Verwertung und die Vermeidung von Arbeits- und Betriebsstoffen, Produkten, Zwischenprodukten, Abbauprodukten und Reststoffen ergibt.

(2) Die Stoffbilanz ist jährlich zu veröffentlichen."

20. § 28 wird wie folgt geändert:

a) In Nummer 2 wird nach dem Wort „Jahren" das Wort „sowie" eingefügt.

b) Folgende neue Nummer 3 wird eingefügt:

„3. im Zuge des Wiedergenehmigungsverfahrens nach Fristablauf (§ 4 Abs. 2)".

21. § 40 wird wie folgt geändert:

a) Die Überschrift wird wie folgt gefaßt:

„Verkehrsbeschränkungen".

b) Der bisherige Text wird Absatz 1.

c) Folgender Absatz 2 wird angefügt:

„(2) Die Straßenverkehrsbehörde soll den Kraftfahrzeugverkehr auf bestimmten Straßen, in bestimmten Gebieten oder Großräumen nach Maßgabe der verkehrsrechtlichen Vorschriften beschränken oder verbieten, soweit die für den Immissionsschutz zuständige Behörde dies im Hinblick auf die besonderen örtlichen oder regionalen Verhältnisse für erforderlich hält, um schädliche Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen zu vermindern oder deren Entstehen zu vermeiden; die Verkehrsbedürfnisse und die städtebaulichen Belange sind zu berücksichtigen. Die Bundesregierung bestimmt nach Anhörung der beteiligten Kreise (§ 51) durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates die Konzentrationswerte, bei deren Überschreiten nach Satz 1 schädliche Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen zu vermeiden oder zu vermindern sind, sowie die anzuwendenden Meß- und Beurteilungsverfahren."

22. Die Überschrift des Fünften Teils erhält folgende Fassung:

„Überwachung der Luftverunreinigung im Bundesgebiet und Luftreinigungspläne".

23. § 44 erhält folgende Fassung:

„§ 44

Untersuchungsgebiete

(1) Um den Stand und die Entwicklung der Luftverunreinigungen im Bundesgebiet zu erkennen und Grundlagen für Abhilfe- und Vorsorgemaßnahmen zu gewinnen, haben die nach Landesrecht zuständigen Behörden in den durch Rechtsverordnung festgesetzten Untersuchungsgebieten Art und Umfang bestimmter Luftverunreinigungen in der Atmosphäre, die schädliche Umwelteinwirkungen hervorrufen können, in einem bestimmten Zeitraum oder fortlaufend festzustellen sowie die für ihre Entstehung und Ausbreitung bedeutsamen Umstände zu untersuchen. Gleiches gilt für Gebiete, in denen eine Überschreitung von Immissionswerten oder Immissionsleitwerten, die in zur Durchführung dieses Gesetzes ergangenen Rechts- oder allgemeinen Verwaltungsvorschriften oder in bindenden Beschlüssen der Europäischen Gemeinschaften festgelegt sind, festgestellt wird oder zu erwarten ist.

(2) Untersuchungsgebiete sind Gebiete, in denen Luftverunreinigungen auftreten oder zu erwarten sind, die wegen

1. der Häufigkeit und Dauer ihres Auftretens,
2. ihrer hohen Konzentration oder
3. der Gefahr des Zusammenwirkens verschiedener Luftverunreinigungen

schädliche Umwelteinwirkungen hervorrufen können. Hierbei gibt die tatsächliche oder geplante Empfindlichkeit eines Gebietes gegenüber Luftverunreinigungen den Beurteilungsmaßstab für die Abgrenzung des Untersuchungsgebietes ab.

(3) Die Landesregierungen werden ermächtigt, durch Rechtsverordnung die Untersuchungsgebiete nach Absatz 1 Satz 1 festzusetzen. In der Rechtsverordnung kann bestimmt werden, daß die Untersuchung bestimmter Luftverunreinigungen auf Teile des Untersuchungsgebietes beschränkt wird.

(4) Die Feststellungen nach Absatz 1 und die Emissionskataster nach § 46 sind unter Berücksichtigung der meteorologischen Verhältnisse auszuwerten."

24. In § 45 wird in Nummer 3 am Ende das Wort „und" durch ein Komma ersetzt, in Nummer 4 der Punkt durch das Wort „und" ersetzt und folgende Nummer 5 angefügt:

„5. Unterrichtung der Bevölkerung."

25. § 46 wird wie folgt geändert:

a) In Absatz 1 Satz 1 werden die Worte „Belastungsgebiete (§ 44)" durch die Worte „in § 44 Abs. 1 genannten Gebiete" ersetzt.

b) In Absatz 1 wird nach Satz 2 folgender Satz eingefügt:

„Die Anlagen sind im Emissionskataster im einzelnen aufzuführen."

c) Folgender Absatz 3 wird angefügt:

„(3) Emissionskataster können bei der zuständigen Behörde von jeder Person eingesehen werden. § 27 Abs. 3 gilt entsprechend."

26. § 47 erhält folgende Fassung:

„§ 47

Luftreinigungspläne

(1) Ergibt die Auswertung nach § 44 Abs. 4, daß im gesamten Untersuchungsgebiet, in Teilen dieses Gebietes oder in einem Gebiet nach § 44 Abs. 1 Satz 2 Immissionswerte überschritten werden, die in zur Durchführung dieses Gesetzes ergangenen Rechts- oder allgemeinen Verwaltungsvorschriften oder in bindenden Beschlüssen der Europäischen Gemeinschaften festgelegt sind, hat die nach Landesrecht zuständige Behörde einen Luftreinigungsplan als Sanierungsplan aufzustellen. Für ein Untersuchungsgebiet oder Teile eines solchen Gebietes soll sie einen derartigen Sanierungsplan aufstellen, wenn sonstige schädliche Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen auftreten oder zu erwarten sind. Ein Luftreinigungsplan soll ferner zur Vorsorge gegen schädliche Umwelteinwirkungen (Vorsorgeplan) aufgestellt werden, wenn die festgestellten oder zu erwartenden Luftverunreinigungen Immissionsleitwerte überschreiten, die in zur Durchführung dieses Gesetzes ergangenen Rechts- oder allgemeinen Verwaltungsvorschriften oder in bindenden Beschlüssen der Europäischen Gemeinschaften festgelegt sind, oder wenn die tatsächlichen oder geplanten Raumfunktionen durch Luftverunreinigungen beeinträchtigt werden können. Luftreinigungspläne können auf bestimmte luftverunreinigende Stoffe, auf bestimmte Teile eines Untersuchungsgebietes und auf bestimmte Arten von Emissionsquellen beschränkt werden. Bei der Aufstellung sind die Erfordernisse der Raumordnung und der Landesplanung zu beachten.

(2) Der Luftreinigungsplan enthält

1. die Darstellung der festgestellten Emissionen und Immissionen aller oder bestimmter luftverunreinigender Stoffe,

2. Angaben über die festgestellten Wirkungen der Luftverunreinigungen bei Menschen, Tieren, Pflanzen, Ökosystemen, der Atmosphäre und Sachen,

3. Feststellungen über die Ursachen der Luftverunreinigungen und ihrer Auswirkungen,

4. eine Abschätzung der zu erwartenden künftigen Veränderungen der Emissions- und Immissionsverhältnisse,

5. die Angaben der in Absatz 1 genannten Immissionswerte und Immissionsleitwerte sowie Raumfunktionen und

6. die Maßnahmen zur Verminderung der Luftverunreinigungen und zur Vorsorge.

(3) Die Maßnahmen des Luftreinigungsplans sind durch Anordnungen oder sonstige Entscheidungen der zuständigen Träger öffentlicher Verwaltungen nach diesem Gesetz oder nach anderen Rechtsvorschriften durchzusetzen. Sind in dem Luftreinigungsplan planungsrechtliche Festlegungen vorgesehen, haben die zuständigen Planungsträger zu befinden, ob und in wieweit Planungen in Betracht zu ziehen sind."

27. § 49 Abs. 2 wird wie folgt geändert:

a) Nach den Worten „zu befürchten ist" werden die Worte „oder in denen die Gefahr des Auftretens von photochemischem Smog besteht" eingefügt.

b) Nach den Worten „austauscharme Wetterlage" werden die Worte „oder das Auftreten photochemischen Smogs" eingefügt.

28. In § 51 werden nach dem Wort „Vertretern" die Worte „der Umweltschutzverbände," eingefügt.

29. § 62 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 wird wie folgt geändert:

aa) Die Nummern 1, 3, 4, 5, 6 und 8 werden gestrichen;

bb) Die Nummer 2 wird Nummer 1; die Nummer 7 wird Nummer 2.

b) In Absatz 2 Nr. 2 werden nach dem Wort „Emissionserklärung" die Worte „oder entgegen einer Rechtsverordnung nach § 27 Abs. 5 eine Reststofferklärung" und nach dem Wort „abgibt" die Worte „oder ergänzt" eingefügt.

30. Folgender § 63 wird eingefügt:

„§ 63

Strafvorschriften

(1) Mit Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren oder Geldstrafe wird bestraft, wer

1. eine vollziehbare Auflage nach § 12 nicht, nicht richtig, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig erfüllt,
2. die Lage, die Beschaffenheit oder den Betrieb einer genehmigungsbedürftigen Anlage ohne die Genehmigung nach § 15 Abs. 1 wesentlich ändert,
3. einer vollziehbaren Anordnung nach § 17 Abs. 1, auch in Verbindung mit Abs. 4, § 24 Satz 1, §§ 26, 28 oder 29 nicht, nicht richtig, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig nachkommt,
4. eine Anlage entgegen einer vollziehbaren Untersagung nach § 25 betreibt,
5. entgegen einer Rechtsverordnung nach § 49 Abs. 1 Nr. 2 oder einer auf Grund einer solchen Rechtsverordnung ergangenen vollziehbaren Anordnung eine ortsfeste Anlage errichtet, soweit die Rechtsverordnung für einen bestimmten Tatbestand auf diese Strafvorschrift verweist.

(2) Der Versuch ist strafbar.

(3) Handelt der Täter fahrlässig, so ist die Strafe Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder Geldstrafe.

Artikel 2

Übergangsvorschrift

Für genehmigungsbedürftige Anlagen, die vor dem Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes genehmigt worden sind, gilt abweichend von § 4 Abs. 2 mit Beginn des Inkrafttretens dieses Gesetzes

1. eine Genehmigungsfrist von sieben Jahren, sofern die Genehmigung nicht älter als zwei Jahre ist,
2. eine Genehmigungsfrist von fünf Jahren, sofern die Genehmigung nicht älter als sieben Jahre ist,
3. eine Genehmigungsfrist von drei Jahren, sofern die Genehmigung (bzw. entsprechend die Anzeige nach § 16 Abs. 4 der Gewerbeordnung) älter als sieben Jahre ist.

Wenn Nummer 2 oder Nummer 3 zur Anwendung kommt, kann die Genehmigungsfrist auf Antrag des Betreibers von der zuständigen Behörde um zwei Jahre verlängert werden, sofern hierfür zwingende Gründe glaubhaft gemacht werden können.

Artikel 3

Neufassung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes

Der Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit kann den Wortlaut des Bundes-Immissionsschutzgesetzes in der vom (Einsetzen: Datum des Inkrafttretens dieses Gesetzes) an geltenden Fassung im Bundesgesetzblatt bekanntmachen.

Artikel 4

Änderung des Abfallgesetzes

Das Abfallgesetz vom 27. August 1986 (BGBl. I S. 1410, 1501) wird wie folgt geändert:

§ 1 Abs. 2 Nr. 3 wird gestrichen. Die nachfolgenden Nummern erhalten die jeweils niedrigere Ziffer.

Artikel 5

Änderung des Bundesberggesetzes

Das Bundesberggesetz vom 13. August 1980 (BGBl. I S. 1310), zuletzt geändert durch das Gesetz zur Änderung des Gesetzes über den Sozialplan in Konkurs- und Vergleichsverfahren vom 28. Dezember 1988 (BGBl. I S. 2450), wird wie folgt geändert:

§ 55 Abs. 1 Nr. 6 erhält folgende Fassung:

„6. die Voraussetzungen des Bundes-Immissionsschutzgesetzes und des Abfallgesetzes erfüllt sind,".

Artikel 6

Berlin-Klausel

Dieses Gesetz gilt nach Maßgabe des § 13 Abs. 1 des Dritten Überleitungsgesetzes auch im Land Berlin.

Artikel 7

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am ersten Tag des auf die Verkündung folgenden vierten Kalendermonats in Kraft.

Bonn, den 26. September 1989

Dr. Lippelt (Hannover), Frau Oesterle-Schwerin, Frau Dr. Vollmer und Fraktion

Begründung

I. Allgemeines

Das Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) vom 15. März 1974 hat das seinerzeit gesteckte Ziel, durch ein umfassendes Prüfverfahren für industrielle Anlagen Gesundheits- und Umweltschäden zu verhindern, nicht erreicht. Hierfür sind im wesentlichen drei Gründe verantwortlich:

— Die aus dem Gewerberecht übernommene strukturell starke Stellung des Inhabers einer unbefristeten Genehmigung führt zu einem gesetzesimmanenten Widerspruch zu den weitergehenden Schutzzielen dieses Gesetzes.

— Die seit Jahrzehnten betriebene Ausgrenzung der Öffentlichkeit aus der Genehmigung und Überwachung industrieller Anlagen verhindert weitgehend eine Kontrolle der Tätigkeit der Umweltschutzbehörden durch diejenigen, zu deren Schutz die Behörden berufen sind. Im Ergebnis kann daher der Betreiber seine Interessen durchsetzen, während die Belange des Umwelt- und Gesundheitsschutzes zurücktreten müssen.

— Die durch dieses Gesetz und auf ihm beruhende Vorschriften festgelegten Grenzwerte stellen nichts anderes dar als kostenlose Lizenzen zur Umweltbelastung. Den betroffenen Umweltnutzern wird das Recht eingeräumt, die Umwelt bis zu den durch die Auflagen vorgegebenen Grenzen kostenlos zu verschmutzen.

Die Probleme, mit denen wir es gegenwärtig beim Waldsterben, bei der Belastung von Boden und Wasser durch industrielle Produktionsrückstände zu tun haben, sind so gravierend, daß für die Zukunft ein Zurückdrängen dieser Gefahren nur dann möglich erscheint, wenn die zentralen Schwachpunkte des Anlagenrechts beseitigt werden.

Die prognostizierten Schadstoffreduzierungen bis zum Jahr 1995 (siehe z. B. den Vierten Immissionsschutzbericht der Bundesregierung) belegen nicht, daß sich auch eine nachhaltige Situationsverbesserung bei den Immissionen einstellen wird. Aus der Fülle von Beispielen seien nur die folgenden herausgegriffen:

— Simulationen über die Schwefeldioxidbelastungen aus Großfeuerungsanlagen zeigen im wesentlichen nur eine Abnahme in Belastungsschwerpunkten an;

— im Straßenverkehr ist weiter mit einer Zunahme der Stickoxidbelastung zu rechnen;

— Reaktions- und Folgeprodukte von Luftverunreinigungen (z. B. photochemische Oxidantien) spielen zunehmend eine Rolle.

Für die Betrachtung zukünftiger Belastungssituationen ist entscheidend, daß zahlreiche Schadstoffe nur gering oder gar nicht abbaubar sind. Bei stagnierenden oder sinkenden jährlichen Immissionsraten steigt so trotzdem der Gesamtgehalt — etwa im Speichermedium Boden — ständig weiter an. Deshalb müssen auch die Belastungspfade (z. B. Boden — Pflanze — Tier — Mensch) betrachtet und wesentlich stärker im Rahmen einer weiterzuentwickelnden Luftreinigungsstrategie berücksichtigt werden.

In Ballungsräumen wird weiterhin mit einem hohen Belastungsniveau zu rechnen sein, zumal häufig eine hohe Dichte von Emissionsquellen mit sich gegenseitig überlagernden Einwirkungsbereichen gegeben ist und sich kritische Belastungen vor allem in verkehrsreichen Straßen mit geschlossener Bebauung nicht weit genug werden senken lassen.

Befürchtet werden muß ferner, daß der Umweltstreß und die Belastungen von Menschen, Tieren und Pflanzen, natürlicher und bebauter Umwelt in städtischen Regionen und im ländlichen Raum weiter zunehmen. Es muß damit gerechnet werden, daß die Vitalität der Abwehr- und Immunsysteme bzw. die Speicherkapazität der Puffer- und Ausgleichssysteme weiter abnehmen. Die Schadensentwicklung bei den Waldbeständen und bei den Stadtbäumen, bei den Nahrungspflanzen, bei den Böden, Gewässern und Gebäuden, die sich abzeichnende Veränderung des Weltklimas infolge des CO_2-Anstiegs, die Zerstörung des Ozongürtels der Erde sowie die gesundheitlichen Beeinträchtigungen insbesondere der Risikogruppen deuten darauf hin, daß hier Langzeit-, Akkumulations- und synergistische Wirkungen zum Tragen kommen, die von der bisher betriebenen Luftreinigungspolitik nicht ausreichend berücksichtigt worden sind. Auch muß in empfindlichen Ökosystemen eine schleichende Verschiebung der Artenzusammensetzung befürchtet werden; immer neue Wirkungsmechanismen müssen hinsichtlich ihrer Wirkungsstärke neu beurteilt werden.

Die nicht ausreichend abschätzbaren Entwicklungen („Unwägbarkeitsrisiko") machen es daher in besonderem Maße erforderlich, die Instrumente für Sanierungs- und Vorsorgeaufgaben der Luftreinigung dahin gehend weiterzuentwickeln, daß weit unterhalb der heute bestehenden Eingriffsschwellen angesetzt werden muß.

II. Zu den einzelnen Vorschriften

Zu Artikel 1 Nr. 1

1. Im neuen Absatz 1 des § 1 werden die Begriffe „Tiere, Pflanzen und andere Sachen" durch die Neuformulierung „Tiere, Pflanzen, Ökosysteme, die Atmosphäre und Sachen" ersetzt. Diese Regelung hebt zum einen die Gleichstellung von Pflanzen und Tieren mit den Sachen auf (wie sie auch

durch Änderung des BGB vorgesehen ist), zum anderen erfährt der Schutzzweck des Gesetzes eine Erweiterung um die Lebensgemeinschaften, ihre einzelnen Glieder sowie die Atmosphäre. Daraus leitet sich ab, daß nicht nur einzelne Tier- und Pflanzenarten oder Individuen geschützt werden sollen, sondern sich die Schutzwürdigkeit um das komplexe Wechselgefüge innerhalb von Ökosystemen und der Atmosphäre erweitert. Die Übernahme des Begriffs „Ökosysteme" in das Gesetz stellt außerdem eine Angleichung an die entsprechende Begriffsbestimmung der „Luftverunreinigung" dar, wie sie in Artikel 2 Nr. 1 der EG-Richtlinie zur Bekämpfung der Luftverunreinigungen durch Industrieanlagen vom 28. Juni 1984 (84/360/EWG) niedergelegt ist.

2. In § 1 Abs. 2 wird deutlich gemacht, daß kein Rechtsanspruch auf Verschmutzung des allgemeinen Gutes Luft besteht. Hier erfolgt in regelungstechnischer Hinsicht eine Klarstellung. Die Formulierung des Gesetzentwurfs stellt somit eine Angleichung an die entsprechende Bestimmung des § 1a im Wasserhaushaltsgesetz dar. Mit der Aufnahme dieser Bestimmung ist gewährleistet, daß die Luftverschmutzung keine Befugnis aus dem Eigentum darstellt und die Nutzungsversagung mitnichten als Enteignung anzusehen ist.

Zu Artikel 1 Nr. 2

1. Bisher folgt aus dem in § 1 aufgeführten Begriff der „schädlichen Umwelteinwirkung", daß eine Beeinträchtigung von Tieren, Pflanzen und Sachen für das BImSchG nur relevant ist, wenn die Beeinträchtigung zu Lasten der Allgemeinheit oder der Nachbarschaft (§ 3 Abs. 1) geht. Berücksichtigt man zudem die Beschränkung des Rechtsschutzes auf die Inhaber subjektiver Rechte, bietet das BImSchG bisher rein tatsächlich und im Ergebnis weithin nur einen anthropozentrischen Umweltschutz, obwohl es von seiner Anlage her ihn zwar betont, sich allerdings nicht darauf beschränkt. Den zuständigen Behörden ist ein ressourcen-ökonomischer bzw. ökologisch orientierter unmittelbarer Schutz der Umwelt, vor allem im Rahmen der Vorsorge, jedoch nicht verwehrt. Die in § 3 Abs. 1 gegebene Legaldefinition für schädliche Umwelteinwirkungen muß deshalb auf den Begriff „Umwelt" erweitert werden, denn die „Allgemeinheit" stellt einen zu unbestimmten Rechtsbegriff dar. Diese Erweiterung entspricht zudem der geplanten, aber zur Zeit noch nicht verabschiedeten Verankerung des Umweltschutzes im Grundgesetz.

2. Versuchsanlagen werden bislang im Gesetz nur in § 12 Abs. 2 erwähnt. Eine Definition findet sich in der Vierten Verordnung zur Durchführung des BImSchG in § 2 Abs. 2.

   In der Praxis hat sich diese Regelung nicht bewährt, vielmehr wurden Produktionsanlagen als Versuchsanlagen deklariert, um das förmliche Genehmigungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung zu umgehen. So sind Produktionsanlagen, die FCKW-Ersatzstoffe herstellen, als Versuchsanlagen genehmigt worden. Damit ist insbesondere die öffentliche Auseinandersetzung um diese Ersatzstoffe umgangen worden.

   Es wurde daher in § 3 eine Definition der Versuchsanlage vorgenommen. Dadurch wird klargestellt, daß eine Versuchsanlage nur dann anzunehmen ist, wenn sie ausschließlich der Entwicklung und Erprobung neuer Verfahren dient und nicht der Produktion von Erzeugnissen. Der geschilderte Mißbrauch soll durch diese Legaldefinition verhindert werden.

3. Zur Änderung des Absatzes 2 wird auf die Begründung zu Artikel 1 Nr. 1 (Rdnr. 1) verwiesen.

4. Die Erfordernisse des Immissionsschutzes lassen sich nicht ein für allemal festlegen; sie sind von der technischen Entwicklung abhängig. Das BImSchG sucht dem bisher dadurch Rechnung zu tragen, daß es auf den „Stand der Technik" verweist, vor allem bei der Vorsorge. Nach der bisherigen Definition des Standes der Technik, die insbesondere durch die Rechtsprechung zum Ausdruck gebracht wurde, reicht es aus, wenn fortschrittliche Entwicklungen (Verfahren, Betriebsweisen) zur Begrenzung von Emissionen die praktische Eignung gesichert erscheinen lassen. Bei der Wirkungsbeurteilung ist neben dem Ausmaß der Emissionsminderung auch die Sicherheit und Kontinuität der Maßnahmen zu berücksichtigen. Eine Maßnahme entspricht weiter bisher nur dann dem Stand der Technik, wenn ihre Eignung zur Immissionsbegrenzung praktisch gesichert ist. Dies führt oft dazu, daß die Anwendung neuer Techniken deswegen nicht vorgeschrieben werden kann, weil die beteiligten Unternehmen zur Erprobung solcher Neuentwicklungen nicht bereit sind und somit der Stand der Technik nicht fortgeschrieben wird. Die allgemein benutzten Verfahren, Einrichtungen und Betriebsweisen sind daher häufig nicht mehr die fortschrittlichen Verfahren, Einrichtungen und Betriebsweisen.

   Durch die Neufassung des Absatzes 6 wird vorgeschrieben, daß die Begrenzung der Emissionen mit dem technisch Möglichen, d. h. mit den jeweils fortschrittlichsten bzw. wirkungsvollsten Maßnahmen durchgeführt werden müssen. Dazu zählen auch Verfahren, Einrichtungen und Betriebsweisen von ausländischen Anlagen.

   Noch weiter geht lediglich die Formulierung „Stand von Wissenschaft und Technik", die sich im Atomgesetz befindet, wonach diejenige Vorsorge getroffen werden muß, die nach den neuesten wissenschaftlichen Erkenntnissen für erforderlich gehalten wird, unabhängig davon, ob sie bereits technisch zu verwirklichen ist oder nicht.

Zu Artikel 1 Nr. 3

1. Das BImSchG geht bisher von einer unbefristeten Genehmigung aus, wie sie bereits in der preußischen Allgemeinen Gewerbeordnung vom 17. Januar 1845 verankert war. Damit besitzen Anlagenbetreiber eine Bevorzugung, wie sie sonst im ge-

werblichen Bereich in vielen Fällen nicht vorkommt; erwähnt sei das Transportgewerbe (befristete Konzessionen sowohl beim Güter- als auch beim Personenverkehr). Auch im Wasserhaushaltsgesetz (§ 7 a Abs. 1, § 8 Abs. 5) ist eine Befristung von Erlaubnis und Bewilligung vorgesehen.

Die generelle Befristung ist aus folgenden Gründen ein wesentlich wirksameres Instrument als die nachträgliche Anordnung: Erlischt eine Genehmigung, so muß der Betreiber von sich aus eine neue Genehmigung beantragen und aus eigenem Interesse hierbei den jeweiligen Stand der Technik beachten, um eine erneute Genehmigung zügig zu erlangen. Überschreitet die Anlagenlebensdauer die der befristeten Genehmigung, ergibt sich ein Anreiz, die bei der Erstgenehmigung erlaubten Grenzwerte durch den Einsatz der neuesten verfügbaren Techniken möglichst weit zu unterschreiten und die Anlage hinsichtlich steigender Umweltanforderungen flexibel zu gestalten, um bei späteren Wiedergenehmigungen nicht aufwendige Um- und Nachrüstungen durchführen zu müssen. Damit wird die Verantwortlichkeit des Betreibers für den Zustand seiner Anlage betont, während gegenwärtig die Behörde Vermeidungsmöglichkeiten nachweisen muß, um eine nachträgliche Anordnung durchzusetzen. Dies stellt nicht nur eine Überforderung der Behörden dar, sondern widerspricht auch dem Verursacherprinzip, das von einer Verantwortlichkeit des Anlagenbetreibers ausgeht.

Die Befristung der Genehmigung ist darüber hinaus auch im Hinblick auf die Vermeidung bzw. Verwertung von Abfällen und auf das Abwärmenutzungsgebot notwendig: Schärfere Bestimmungen im Abfallrecht (Novelle des Abfallgesetzes, TA Abfall) werden mittelfristig neue technische Möglichkeiten induzieren und damit weitergehende Genehmigungsauflagen zur Vermeidung und Verwertung erlauben als in den letzten Jahren. Eine Befristung der Genehmigung kann hier für eine breite Umsetzung neuer Technologien sorgen und eröffnet auch neue Möglichkeiten für eine Weiterentwicklung der Luftreinigungspläne in Richtung auf eine medienübergreifende Steuerungsaufgabe. Die betrieblichen und energiewirtschaftlichen Voraussetzungen zur Abwärmeverwertung ändern sich mittelfristig ebenso wie die städtebaulichen Rahmenbedingungen bei der außerbetrieblichen Nutzung. Durch eine Befristung der Genehmigung kann bei der Wiedergenehmigung der Anlage der aktuelle Stand Beachtung finden und so die Wirksamkeit des Abwärmenutzungsgebots gesteigert werden.

Daher wird in § 4 als neu gefaßter Absatz 2 aufgenommen: „Die Genehmigung wird jeweils für eine Frist von sieben Jahren erteilt". Diese Befristung umfaßt folglich auch bereits erteilte Genehmigungen (Übergangsregelungen dazu siehe Artikel 2). Einer durch das Gesetz nachträglich eingeführten Befristung bereits erteilter Genehmigungen, die nach den Grundsätzen der sog. unechten Rückwirkung zu beurteilen wäre, steht angesichts der neueren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Eigentumsgarantie nichts entgegen.

Die befristete Genehmigung entspricht auch der effektiven Verwirklichung des vom Bundesverfassungsgericht geforderten dynamischen Grundrechtsschutzes. Die Dauer der Genehmigung liegt, entsprechend den technischen und wirtschaftlichen Randbedingungen, bei sieben Jahren. Nach Ablauf der Genehmigung ist dann — bei offenem Ausgang des Verfahrens — erneut zu prüfen, unter welchen Voraussetzungen die Anlage an diesem Standort weiterhin betrieben werden kann.

2. Der bisherige Absatz 2 (Ausnahmeregelung für Anlagen des Bergwesens) fällt weg. Durch § 174 Abs. 5 des Bundesberggesetzes vom 13. August 1980 wurde § 4 Abs. 2 des BImSchG geändert. Danach sind Anlagen des Bergwesens seitdem nicht mehr genehmigungsbedürftig. Was zu diesen Anlagen zählt, ergibt sich aus §§ 2 und 4 des BBergG; erfaßt werden vor allem Anlagen zum Aufsuchen, Gewinnen und Aufbereiten von Erdgas, Stein- und Braunkohle, Salzen sowie bestimmter Steine, Tone und Sande, außerdem Untergrundspeicher. Soweit die Anlagen des Bergwesens über Tage betrieben werden, sind sie genehmigungsbedürftig, es sei denn, es handelt sich um Anlagen, die zum Betrieb eines Tagebaus oder zur Wetterführung (d. h. Belüftung) unerläßlich sind.

   Ein großer Teil dieser Anlagen emittiert jedoch in erheblichem Umfang luftverunreinigende Stoffe, so daß die seinerzeitige Herausnahme aus den Regelungen des BImSchG und Hereinnahme in die völlig unzureichenden Regelungen des BBergG ungerechtfertigt ist.

Zu Artikel 1 Nr. 4

1. Wie in der Dissertation von M. Führ (Goethe-Universität, Frankfurt am Main 1987) wiedergegeben wird, hat der Gesetzgeber bei der zweiten Novellierung des BImSchG zwar die Vorschriften zur Reststoffvermeidung und -verwertung verschärft; umstritten ist jedoch immer noch das Verhältnis zwischen den beiden Alternativen Vermeidung und Verwertung. Der vom Bundesrat [BT-Drucksache 10/1862 (neu)] vorgeschlagenen strengeren Prioritätenfolge Vermeidung — Verwertung — Beseitigung konnte sich die Bundesregierung nicht anschließen. Die vom Bundestag schließlich verabschiedete Kompromißfassung ist sprachlich wenig geglückt. So wird in der Literatur überwiegend davon ausgegangen, die beiden Pflichten stünden alternativ nebeneinander. Danach läge es in der Dispositionsfreiheit des Betreibers, ob er die Reststoffe vermeiden oder verwerten wolle. Demgegenüber war der Innenausschuß des Bundestages der Meinung, mit der Vorschrift werde dem Vermeidungsgebot eine gewisse, wenn auch nicht absolute Priorität eingeräumt. Die bisherige Fassung des Absatzes 1 Nr. 3 eröffnet die Möglichkeit, in den Fällen, in denen eine Verwertung „ordnungsgemäß und schadlos" möglich ist, vom Vermeidungsgrundsatz abzuweichen.

Wie in § 17 wurde im Rahmen der 2. BImSchG-Novelle auch in § 5 Abs. 1 Nr. 3 der Begriff der wirtschaftlichen Vertretbarkeit gestrichen. Im Unterschied zu § 17 wurde jedoch in das Reststoffvermeidungsgebot nicht der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit — wie vom Bundesrat vorgeschlagen —, sondern der Begriff „Unzumutbarkeit" aufgenommen. In der amtlichen Begründung (BT-Drucksache 10/3556) heißt es dazu lediglich, es werde „im Hinblick auf die Möglichkeiten zur Beseitigung ... auf den Begriff der Unzumutbarkeit abgehoben".

Mit der Neufassung der Nummer 3 soll daher zum einen die klare Prioritätenfolge Vermeidung — Verwertung — Entsorgung festgelegt werden. Außerdem wird der Begriff der Unverhältnismäßigkeit eingeführt. Damit sollen Vermeidungs- und Verwertungspflicht nicht wie bisher lediglich im Rahmen der Zumutbarkeit bestehen, sondern in gesteigertem Umfang bis zur Grenze der Verhältnismäßigkeit reichen.

2. In Absatz 1 Nr. 4 wird mit der Neufassung eine über die bisherige Fassung hinausreichende Pflicht zur internen und externen Wärmenutzung ebenso wie eine Pflicht zur Kraft-Wärmekopplung mit Vorrangcharakter verankert. Die so gefaßte Abwärmeverwertungspflicht veranlaßt die Betreiber der betroffenen Anlagen zu verbindlichen konzeptionellen Planungen im Rahmen des Genehmigungsverfahrens. Damit läßt sich eine energetische Optimierung, insbesondere der Wärmerückgewinnung, in verbindlichen Bescheiden vorschreiben. Weiter ist durch Auflagen im Genehmigungsbescheid eine Umsetzung vorhandener örtlicher und regionaler Energiekonzepte hinsichtlich der außerbetrieblichen Abwärmenutzung in Nah- und Fernwärmenetzen möglich. Im Zusammenhang mit der Überprüfung der Standort- und Anlagenkonzeption sowie in Verbindung mit der neu geschaffenen Versagungsermächtigung wird schließlich die Möglichkeit für die Ablehnung von „wärmeseitig" ungünstigen Standorten für Energieerzeugungsanlagen eröffnet. (Nach M. Führ, l. c.)

Zu Artikel 1 Nr. 5

Die Neufassung des § 6 hebt die bisher gebundene Entscheidung der Genehmigungsbehörde auf, da sie in Zukunft unter gewissen Umständen eine Ermessensentscheidung treffen kann. Bisher mußte die Genehmigung in jedem Fall erteilt werden, sofern die Genehmigungsvoraussetzungen erfüllt waren. Die Neuformulierung entspricht dem § 7 Abs. 2 des Atomgesetzes.

In Anlehnung an das Wasserhaushaltsgesetz (§§ 4, 5, 19b Abs. 2) wird das Versagungsermessen eingeführt. Dies begründet der BUND in seiner Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des BImSchG vom 27. Februar 1989 wie folgt:

Die Einführung eines Versagungsermessens ist sowohl nach den bisherigen Erfahrungen mit der gebundenen Genehmigung im Immissionsschutzrecht als auch verfassungsmäßig geboten. Das Instrument der Versagung löst die immissionsschutzrechtliche Genehmigung von ihren gewerberechtlichen Ursprüngen und eröffnet Spielräume für eine planerische Bewältigung der Immissionsproblematik auf örtlicher und überörtlicher Ebene. Eine Notwendigkeit ergibt sich zum einen aus der geplanten Weiterentwicklung des Luftreinhalte-Instrumentariums. Die längst überfällige Immissionsorientierung von Vorsorgerichtwerten bzw. -leitwerten verlangt geradezu nach einer planerischen Abwägung, welche die Interessen an der zulässigen Nutzung des Raumes (also auch hinsichtlich der angestrebten Luftqualität) koordiniert. Zum anderen verdeutlicht das Versagungsermessen, daß das öffentliche Gut Luft nicht von vornherein der Privatnutzung anheim gestellt ist, der Luftraum über einschlägig genutzten Grundstücken mithin einer öffentlich-rechtlichen Nutzungsregelung unterworfen wird. Damit wird zugleich die überfällige Harmonisierung der Zulassungsvoraussetzungen auf den verschiedenen Gebieten des Umweltschutzes herbeigeführt.

Die vielfältigen Erscheinungsformen einer fortschreitenden Umweltzerstörung durch Luftverunreinigungen sind inzwischen so sehr Gemeingut geworden, daß sich detaillierte Ausführungen hierzu erübrigen. Hieraus ergeben sich mit aller Deutlichkeit Handlungskompetenzen und -pflichten des Staates zugunsten der in ihren Rechtsgütern Gefährdeten, um z. B. weiteren Schaden für das Schutzgut Wald zu verhindern, schwere Nachteile für die Land- und Teichwirtschaft aufgrund der fortschreitenden Versauerung der Böden und Gewässer zu vermeiden sowie die immer noch vorhandenen Gesundheitsschäden abzubauen. Die Aufgabe des Staates, eine lebenswerte Umwelt für zukünftige Generationen zu erhalten, muß notgedrungen zu einem weiteren Abrücken von den althergebrachten Grundsätzen der Gewerbefreiheit führen, die noch allzu sehr vom Bild der Manufakturbetriebe geprägt ist. Schließlich verstärken sich die Zweifel, ob technisch-zivilisatorisch („Rest"-)Risiken in Zukunft im bisherigen Umfang als sozial-adäquate Lasten von allen Bürgern getragen werden.

Gegen ein Versagungsermessen auf dem Gebiet der Genehmigung emittierender Anlagen können Bedenken aus Artikel 14 des Grundgesetzes ebensowenig hergeleitet werden wie im parallelen Fall des Wasserhaushaltsgesetzes und ansatzweise im Atomgesetz. Die bislang zumindest faktisch eröffnete Möglichkeit, durch Immissionen das Umweltmedium Luft in beträchtlichem Umfang zu verschmutzen und so die Gesundheit von Mitbürgern zu beeinträchtigen, gehört nicht zum unentziehbaren Kernbestand der Eigentümerbefugnisse; es gibt also kein „Recht auf Umweltverschmutzung" auf Kosten der Allgemeinheit. Diese naheliegende Erkenntnis hat den Gesetzgeber im Wasserrecht bereits vor längerer Zeit veranlaßt, den ebenso sensiblen Bereich der Wassernutzung durch gesetzliche Inhaltsbestimmung (Artikel 14 Abs. 1 Satz 2 GG) aus dem privaten Eigentumsbereich herauszunehmen und beinahe vollständig staatlicher Planung und Bewirtschaftung zu unterstellen. Dieses Verfahren ist vom Bundesverfassungsgericht eindeutig als verfassungsmäßig gebilligt worden, wobei die

Übertragbarkeit des wasserrechtlichen Modells auf das andere, im täglichen Leben noch wichtigere Umweltmedium Luft ausdrücklich angesprochen wurde. Sachliche Verschiedenheiten zwischen den nicht ortsgebundenen Grundelementen Wasser und Luft, die unterschiedliche verfassungsrechtliche Regelungen erfordern würden, sind insoweit nicht erkennbar.

Mit der Einführung des Versagungsermessens wird der dogmatische Grund für die Konstruktion der Bewilligung als Akt der Beleihung gelegt. An die Stelle des präventiven Verbots mit Erlaubnisvorbehalt, dem ein Rechtsanspruch auf Zulassung einer „Luftbenutzung" entspricht, tritt ein repressives Verbot mit Befreiungsvorbehalt; für ein Erlaubnisverfahren mit Rechtsanspruch auf Erteilung der Erlaubnis ist kein Raum mehr, da die Beanspruchung der Luft durch ein verfassungsmäßiges Gesetz grundsätzlich ausgeschlossen ist.

Die Unterwerfung des Luftraums unter ein besonderes öffentlich-rechtliches Regime führt keinesfalls zu einer „Substanzentleerung des Grundeigentums" im Sinne einer „totalen Sozialbindung". Dem Eigentum am Grundstück wird nämlich durch die erforderliche Regelung weder das Merkmal der Privatnützigkeit noch das der grundsätzlichen Verfügungsbefugnis entzogen. Das Nutzungsrecht des Grundstückseigentümers betrifft in erster Linie die Oberfläche seines Grundstücks. Daß der Verfassungsgeber bei Artikel 14 GG vor allem die Bodenordnung im Auge gehabt hat, ergeben die Materialien. Der Zugriff auf den Luftraum kann von vornherein stärkeren Einschränkungen unterworfen werden als die Nutzung der Erdoberfläche. Da die Luft ständig in Bewegung ist, läßt sich die Ableitung von unwägbaren Stoffen in ihren Auswirkungen nicht auf ein bestimmtes Grundstück beschränken. Notwendigerweise verschmutzen Luftverunreinigungen, die von einem Betrieb ausgehen, den Luftraum benachbarter und auch weit entfernter Grundstücke.

Die Unterwerfung der Luft unter eine öffentlich-rechtliche Nutzungsordnung bringt dem Staat deutliche Vorteile. Zu den schon genannten planungsrechtlichen Kompetenzerweiterungen kommt die Möglichkeit, die Befugnisse zur Schadstoffabgabe je nach dem öffentlichen Interesse einzuengen, zu erweitern oder in eine bestimmte Richtung zu lenken. Innerhalb jener staatlichen Vorgaben liegt die Handlungs- und Nutzungsbefugnis des Betreibers. Diese Stellung wird ihm durch die Bewilligung eingeräumt, er wird mit einem öffentlich-subjektiven Recht ausgestattet, mit ihm „beliehen". Gerechtfertigt ist diese Konstruktionsweise durch die Bedeutung, die die Luft als eine der wichtigsten Grundlagen allen menschlichen, tierischen und pflanzlichen Lebens hat. Eine geordnete, auf hohe Luftqualität ausgerichtete Koordination des Schadstoffausstoßes in die Atmosphäre ist für die Bevölkerung lebensnotwendig und ein wesentlicher Faktor zur Gesundheit der Bevölkerung.

Die rechtliche Zulässigkeit der durch den Gesetzentwurf eingeführten Regelungsweise ist daher gegeben. Nachdem sieben Jahre nach der klarstellenden Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts die auf verunreinigte Luft zurückführbaren Umweltschäden immer drastischer zutage treten, wird man heute sogar eine Pflicht des Gesetzgebers annehmen müssen, das vitale Allgemeingut Luft in staatliche Bewirtschaftungsverantwortung zu überführen.

Die trotz des § 5 Abs. 1 Nr. 2 (Vorsorgegrundsatz) in der Praxis nahezu ausschließlich auf die Vermeidung direkter Gefahren hin orientierte Kontrollerlaubnis nach § 6 hat sich in der Vergangenheit als untauglich erwiesen, die Gemeinwohlbelange einer umfassenden Immissionsbegrenzung und -reduzierung, insbesondere bei der Luftreinigung, wirksam durchzusetzen. Jenseits der Schwelle akuter örtlicher Gefährdung kann mit dem gegenwärtigen gesetzlichen Instrumentarium allein eine gerechte Verteilung und Zuweisung des vorhandenen Potentials an hinnehmbarer Umweltbelastung kaum je erreicht werden, solange der Genehmigungsbehörde jeglicher gesetzlicher Gestaltungsspielraum fehlt und die bürokratische Anpassung der zulässigen Höchstwerte zeitlich hinterherhinkt. Der Vorsorgegrundsatz bleibt daher im immissionsschutzrechtlichen Verfahren vor allem im Hinblick auf seine Immissionsorientierung weithin ohne realen rechtlichen Gehalt und damit ohne Verwirklichung.

Im vorliegenden Gesetzentwurf werden in § 6 die Voraussetzungen konkretisiert, unter denen eine Genehmigung erteilt werden darf. Hierbei sind die Nummern 3 und 4 neu in den Gesetzestext aufgenommen worden. In Nummer 3 werden — analog zum Atomgesetz — Anforderungen an die Zuverlässigkeit der für die Anlage verantwortlichen Personen gestellt. In Nummer 4 wird die Luftreinigungsplanung in das Versagungsermessen aufgenommen.

Zu Artikel 1 Nr. 6

Der neue Absatz 5 in § 7 ermächtigt die Bundesregierung, eine Rechtsverordnung zur Festlegung von „Nullemissionen" für bestimmte Luftverunreinigungen mit besonders schädlichen Umwelteinwirkungen zu erlassen. Eine Nullemission liegt dann vor, wenn die Emission des betreffenden Stoffes mit der jeweils fortschrittlichen Analysemethode nicht nachweisbar ist. Einzelheiten sollen in der Rechtsverordnung geregelt werden. Der Stoffkatalog ist zwar nach oben hin offen, muß aber in der Verordnung gesetzlich zwingend jene Stoffe enthalten, die im Gesetzestext genannt sind, sofern sie auf die Umwelt oder den Menschen in besonderem Maße schädlich einwirken. Hierzu zählen

1. krebserzeugende Stoffe

Die Maßnahmen zu einer drastischen Absenkung der Luftbelastung durch karzinogene Stoffe sind nicht nur aus Vorsorgegründen, sondern darüber hinaus zum Schutz der menschlichen Gesundheit erforderlich. Die Maßnahmen müssen auf eine wesentliche Risikominderung abzielen. Die besondere Notwendigkeit für emissionsvermeidende Vorschriften ergibt sich unmittelbar aus der Wirkung krebserzeugender Stoffe: Im Gegensatz zu vielen anderen Luftverunreinigungen kann für karzinogene Stoffe bisher keine Schwel-

lendosis angegeben werden, bei deren Unterschreiten eine Unbedenklichkeit angenommen werden kann. Wegen des Fehlens jeglicher Hinweise auf einen individuellen Schwellenwert ist auch die Festlegung eines Immissionswertes wissenschaftlich nicht vertretbar und damit auch nicht durch die Bestimmungen des BImSchG gedeckt.

Dagegen wurden Emissionsgrenzwerte für eine Reihe karzinogener Stoffe in der TA Luft festgelegt. Diese sind jedoch aus den oben genannten Gründen — streng genommen — ebenfalls nicht vertretbar. Deshalb wurde diese Stoffklasse in die neue Vorschrift für Nullemissionen aufgenommen.

2. persistente Stoffe

Als persistent (langlebig) gelten solche Stoffe, die sich zwar in der belebten Umwelt nicht anreichern, die aber dennoch durch ihre extreme Langlebigkeit vor allem in der Luft langfristige Gefährdungen teils globalen Ausmaßes hervorrufen können. Ein bekanntes Beispiel bilden die Fluorchlorkohlenwasserstoffe (FCKW), die sich in der Atmosphäre in Höhen von 15 bis 50 km anreichern und dort den Abbau der Ozonschicht bewirken. Dies hat eine Erhöhung krebserzeugender ultravioletter Strahlung sowie eine Zunahme der mittleren Temperatur auf der Erde zur Folge. Die Emission derartiger persistenter Stoffe muß daher völlig unterbunden werden.

3. Stoffe, die sich in der Umwelt oder im Menschen anreichern können

Bestimmte Stoffgruppen sind nicht nur persistent, sie besitzen darüber hinaus die Fähigkeit, sich in der Umwelt und im Menschen über die Nahrungskette anzureichern (bioakkumulative Stoffe). Hierzu zählen in ganz besonderem Maße viele halogenierte Kohlenwasserstoffe. Für diese Substanzklasse wird der neue Begriff „Bachops" (gesprochen wie: Bätschops) eingeführt (Wortwürfel aus „**b**io**ac**cumulative **p**ersistent **o**rganic **h**alogenated **c**arbonates").

Zu diesen Stoffen zählen z. B. die polychlorierten Dibenzo-p-dioxine (PCDD, „Dioxine"), die polychlorierten Dibenzofurane (PCDF, „Furane"), die polychlorierten Biphenyle (PCB), Terphenyle (PCT) und Naphthaline (PCN), von denen jede der erwähnten Gruppen aus Hunderten von Einzelstoffen besteht. Daneben zählen Hexachlorbenzol (HCB), DDT, HCH und hunderte anderer, teils analytisch noch nicht erfaßter Kohlenwasserstoffe zu diesen Anreicherungsgiften. Alle Bachops werden fast ausschließlich vom Menschen hergestellt — sie sind der Natur nahezu fremd. Manche von ihnen, wie bestimmte Dioxine, weisen zudem eine außerordentlich hohe akute Toxizität auf. Die meisten dieser Umweltgifte stehen im Verdacht, krebserzeugend zu sein; sie greifen das Immunsystem des Menschen an, sind mutagen und beeinflussen in vielfältiger Weise das Stoffwechselgeschehen. Fast alle Bachops reichern sich im Fettgewebe an.

Im Umweltgutachten 1987 des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen (BT-Drucksache 11/1568) werden dramatische Gefährdungen und erhebliche Überschreitungen der Toleranzwerte für den Menschen dargestellt (siehe dort Tz. 1786, 1790, 1791). Der Sachverständigenrat kommt zu dem Schluß (Tz. 1374):

> „Die Belastung von Lebensmitteln mit Verunreinigungen aus der Umwelt kann mittel- und langfristig nicht durch Grenzwerte für die Stoffe in Lebensmitteln, sondern nur durch die Begrenzung und Verminderung des Eintrags der Stoffe in die Umwelt vermindert werden . . .".

Selbst die gefährlichsten Bachops, wie Dioxine und Furane, sind bereits in allen Umweltmedien nachgewiesen worden — sie sind ubiquitär. Ihre weitere Anreicherung kann in den nächsten Jahrzehnten aufgrund der Langlebigkeit und des damit verknüpften „Bremsspureneffektes" selbst dann nicht verhindert werden, wenn ab sofort jeglicher weitere Eintrag in die Umwelt unterbunden werden könnte. Für diese Klasse der Umweltgifte gilt das Unwägbarkeitsrisiko: Über die Zukunftsgefahren durch Bachops kann die Wissenschaft keine verläßlichen Aussagen machen.

Aus diesem Grund muß für diese Anreicherungsgifte die Nullemission gelten.

4. Luftverunreinigungen aus Anlagen zum Umgang mit gentechnisch veränderten Mikroorganismen

Mikroorganismen sind grundsätzlich in der Lage, in der Umwelt zu überleben und sich zu vermehren. Dies trifft auch auf geschwächte Stämme von Mikroorganismen zu, wie sie für die gentechnische Produktion von bestimmten Wirkstoffen zum Einsatz kommen. Neueste Forschungsergebnisse belegen darüber hinaus, daß Mikroorganismen im Rahmen eines horizontalen Gentransfers ihr Erbgut zumindest auf Hefen und Pflanzen übertragen können; eine entsprechende Übertragung auf Tiere ist in der Überprüfung. Mikroorganismen für die gentechnische Produktion kommen üblicherweise dann zum Einsatz, wenn die natürlichen Konzentrationen der nunmehr gentechnisch produzierten Wirkstoffe so gering sind, daß eine Gewinnung auf konventionellem Wege unmöglich oder zu aufwendig erscheint. Der Austrag von vermehrungsfähigen, solche Wirkstoffe produzierenden Mikroorganismen muß darum aus gesundheitlicher wie aus ökologischer Vorsorge ausgeschlossen werden.

Zu Artikel 1 Nr. 7

Die in § 9 geregelte Vorbescheidsmöglichkeit dient vor allem dazu, bei komplexen oder neuartigen Anlagen wichtige Vorfragen vorab zu klären, um unnötige Detailplanungen zu vermeiden. Inhalt und Umfang des Vorbescheides bestimmt der Antragsteller durch seinen Antrag. Sofern die der Prüfung zugrunde gelegten Angaben nicht verändert werden, führt der Vorbescheid zu einer Bindung der Genehmigungsbehörde; er gestattet dem Antragsteller jedoch weder Errichtung noch Betrieb auch nur eines Teils der Anlage. Die Bindungswirkung im nachfolgenden Ge-

nehmigungsverfahren besteht auch soweit, als er ein positives vorläufiges Gesamturteil enthält.

Das Ziel einer Anpassung an die fortlaufende neueste Entwicklung der Technik sowie an andere Erkenntnisse ist nicht mit einer vierjährigen Bindungswirkung nach Unanfechtbarkeit des Vorbescheides zu vereinbaren. Daher wird der entsprechende Teilsatz des Absatzes 2 gestrichen.

Zu Artikel 1 Nr. 8

1. Hier wird der Dissertation von M. Führ (l. c.) gefolgt:

   Im Genehmigungsverfahren sehen sich diejenigen, die Einsicht in die offengelegten Unterlagen nehmen wollen, immer wieder mit dem Problem konfrontiert, daß entscheidende Daten über die verwendeten Stoffe oder die Anlagenauslegung zu Betriebsgeheimnissen erklärt werden. Die Betreiber neigen zu einer weiten Auslegung des Geheimnisschutzes, der sich die Behörden meist anschließen.

   Die Behörden dürfen Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse nicht „unbefugt" offenbaren. Andererseits müssen die offengelegten Unterlagen Angaben über die Auswirkungen der Anlage auf die Nachbarschaft und die Allgemeinheit enthalten (siehe § 10 Abs. 1 der 9. Bundes-Immissionsschutzverordnung). Dabei muß der Inhalt von Unterlagen, die Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse enthalten, so ausführlich dargestellt sein, daß es Dritten möglich ist zu beurteilen, ob und in welchem Umfang sie von den Auswirkungen der Anlage betroffen werden können. Dies soll aber nur insoweit gelten, als es „ohne Preisgabe des Geheimnisses" geschehen kann (siehe § 10 Abs. 2 der 9. BImSchV).

   Was unter einem Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis im Sinne dieses § 10 Abs. 2 zu verstehen ist, sagt das bisherige Gesetz nicht. Im allgemeinen wird daher auf § 17 des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb und die dazu ergangene Rechtsprechung zurückgegriffen. Dahinter steht die Annahme, es gäbe im deutschen Recht einen einheitlichen und sehr weitgefaßten Geheimnisbegriff. Dies trifft jedoch nicht zu. Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse werden wegen ihres ökonomischen Wertes geschützt. Entsprechend dem freiheitssichernden Charakter des Artikels 14 Abs. 1 GG ist die Schutzwürdigkeit um so geringer, je weniger die Informationen einen direkten freiheitssichernden Bezug haben. Andererseits ist der soziale Bezugsrahmen der Informationen bei der Bestimmung des Geheimnisbegriffes zu berücksichtigen. Im Rahmen des Umweltrechts muß der Geheimnisbegriff eine bereichsspezifische Abwandlung erfahren. Es können nicht von vornherein alle unternehmensrelevanten Tatsachen geheim sein. Denn derjenige, der für sich beansprucht, mit seiner Anlage bzw. mit seinen Produkten in die natürliche Lebenswelt und die Gesundheit der Arbeitnehmer, der Nachbarn bzw. der Konsumenten hineinzuwirken, kann sich nicht in gleichem Maße auf den Geheimnisschutz berufen wie derjenige, dessen Handeln primär auf die eigene Rechtssphäre begrenzt ist. Als Geheimnisse im Sinne des Umweltrechts können daher nur solche Informationen eingestuft werden, deren Veröffentlichung schützenswerte, mit der Rechtsordnung in Einklang stehende Interessen nennenswert berühren würde.

   Einschränkungen des Geheimnisbegriffs ergeben sich vor allem an folgenden Punkten: Daten, die Auskunft geben über den Zustand der natürlichen Umwelt, also beispielsweise über Luft-, Wasser- oder Bodenbelastungen — sind nicht geheim; die Umgebung eines Unternehmens gehört nicht zur geschützten Privatsphäre; Immissionsdaten sind daher in keinem Fall Geheimnisse, selbst wenn sie Rückschlüsse auf ökonomisch relevante Tatsachen zulassen. Informationen, die bereits offenkundig sind, können ebenfalls kein Geheimnis sein. Dabei reicht es aus, daß in Fachkreisen beispielsweise ein bestimmtes Herstellungsverfahren hinreichend bekannt ist. Daten, die Gegenstand eines Anmeldeverfahrens nach dem Patentgesetz waren und nach den Vorschriften der §§ 30ff. PatG jedermann zur Einsicht offenstehen, fallen ebenfalls nicht unter den Begriff Geheimnis.

   Schließlich ist die Einschränkung des Geheimnisbegriffs, wie er in § 12 Abs. 4 des Chemikaliengesetzes vorgenommen wurde, zu beachten. Die Vorschrift enthält einen Negativkatalog, der für den Geltungsbereich des ChemG eine materielle Einschränkung des Geheimnisbegriffs vornimmt.

   Andererseits sind die Angaben, die vom Negativkatalog des § 12 Abs. 4 ChemG nicht erfaßt werden, nicht automatisch Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse.

   Im Gegensatz zum ChemG, wo es um die generelle Einstufung und Kennzeichnung von Stoffen geht, ist es Aufgabe des immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens, die konkreten Auswirkungen einer Produktions-Anlage zu untersuchen. Der Begriff des Geheimnisses ist daher über den Negativkatalog des ChemG hinaus weiter einzuschränken.

   Die offengelegten Unterlagen sollen den Einsichtnehmenden ermöglichen, die Auswirkungen der Anlage zu beurteilen. In Sicherheitsfragen ist dies aber nur dann möglich, wenn das Produktionsverfahren und die apparative Ausstattung der Anlage detailliert beschrieben wird. Meist handelt es sich dabei um Angaben, die nur dem Antragsteller bzw. den von ihm beauftragten Personen bekannt sind. Ist dies nicht der Fall, handelt es sich also beispielsweise um eine Anlage, die von mehreren anderen Betreibern baugleich eingesetzt wird, so sind die entsprechenden Daten als offenkundig anzusehen. In anderen Fällen ist zu prüfen, ob die Offenlegung der Daten dem Antragsteller unzumutbare Nachteile zufügen würde. Eine Erklärung des Antragstellers, diese Unterlagen stellten ein Betriebsgeheimnis dar, reicht nicht aus.

   Eine Offenlegung der sicherheitstechnischen Daten einer Anlage ist für den Antragsteller zumindest dann nicht unzumutbar, wenn bei komplizier-

ten technischen Sachverhalten die Drittbetroffenen die Auswirkungen der Anlage nur bei voller Kenntnis der Anlagentechnik beurteilen können. Die tragenden Gründe im Atomrecht unterscheiden sich in diesen Fällen nicht von der immissionsschutzrechtlichen Beurteilung beispielsweise einer chemischen oder petrochemischen Anlage.

Aus Gründen der Rechtssicherheit ist daher als neuer Satz 3 in Absatz 2 des § 10 ähnlich wie in § 12 Abs. 4 ChemG ein Negativkatalog an Daten aufgelistet, die nicht unter den Geheimnisschutz fallen.

2. Die Aufnahme des Wiedergenehmigungsverfahrens nach Fristablauf in die Absätze 9 und 10 dient der Angleichung an die Neufassung von § 4 Abs. 2 (befristete Genehmigung).

3. Bisher wird in der 9. BImSchV (§ 18 Abs. 1 Satz 1) geregelt, daß der Erörterungstermin nicht öffentlich ist. Diese Regelung entspricht in keiner Weise dem Beteiligungsanspruch der Öffentlichkeit an Genehmigungsverfahren. In Absatz 6 wird daher eine Bestimmung angefügt, wonach die Erörterung öffentlich ist.

Zu Artikel 1 Nr. 9

Das Streichen der Zulassungen bergrechtlicher Betriebspläne dient der Konzentrationswirkung und der Angleichung an § 4 Abs. 2 (siehe Begründung zu Artikel 1 Nr. 3 Rdnr. 2).

Zu Artikel 1 Nr. 10

Der bisherige § 14 sichert den Bestand genehmigter Anlagen auch gegenüber bestimmten privatrechtlichen Ansprüchen. Diese privilegierte Rechtsstellung des Betreibers verschiebt die zivilrechtliche Gleichstellung unter Privaten zugunsten des Anlagenbetreibers. Sie wurde vom Gesetzgeber damit begründet, daß das ausführliche Genehmigungsverfahren mit den vergleichsweise weitreichenden Möglichkeiten für Dritte, Einfluß auf die behördliche Entscheidung zu nehmen, eine Begrenzung privatrechtlicher Beseitigungsansprüche nach Genehmigung der Anlage rechtfertige.

Eine solche Privilegierung ist angesichts der vielfältigen Umwelt- und Gesundheitsschäden, die von genehmigten Anlagen ausgehen, nicht mehr angebracht. § 14 wird daher gestrichen.

Zu Artikel 1 Nr. 11

Die Ergänzung erfolgt als Angleichung an Artikel 1 Nr. 18 Buchstabe e.

Zu Artikel 1 Nr. 12

Das Streichen von Absatz 3 stellt eine Angleichung an § 6 (neu) dar.

Zu Artikel 1 Nr. 13

Die Festsetzung einer zeitlichen Befristung der behördlichen Verlängerungsmöglichkeit in § 18 Abs. 3 auf zwei Jahre ist vor dem Hintergrund einer befristeten Genehmigung notwendig.

Zu Artikel 1 Nr. 14

Die Änderung geschieht in Angleichung an Artikel 1 Nr. 10.

Zu Artikel 1 Nr. 15

1. Im Hinblick auf den geplanten weiter gespannten Rahmen des gebietsbezogenen Immissionsschutzes und die zukünftig stärker in den Vordergrund rückende Bedeutung nicht genehmigungsbedürftiger Anlagen ist eine stärkere Angleichung an das Recht der genehmigungsbedürftigen Anlagen erforderlich geworden. Die in § 22 bisher geregelten Pflichten der Betreiber nicht genehmigungsbedürftiger Anlagen bleiben hinter den Pflichten der Betreiber genehmigungsbedürftiger Anlagen erheblich zurück. Die Vorschriften über die nicht genehmigungsbedürftigen Anlagen müßten im Grunde einer generellen Novellierung unterworfen werden, da sie allgemein als nicht geglückt angesehen werden. So dürfen gemäß § 25 Abs. 2 schädliche Umwelteinwirkungen hervorgerufen werden, soweit nicht das Leben oder die Gesundheit von Menschen oder bedeutende Sachwerte gefährdet werden. Infolgedessen sind erhebliche Belästigungen erlaubt.

   Einen ersten Schritt hin zu einer Verbesserung des Vorsorgegrundsatzes bei nicht genehmigungsbedürftigen Anlagen bildet der Novellierungsvorschlag des Bundesrates (BT-Drucksache 11/4909) zur Neufassung des § 22 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und 2, der hier übernommen wird. Auf die Begründung in Nummer 16 der Stellungnahme des Bundesrates wird verwiesen.

2. In Absatz 1 Satz 1 wird unter Nummer 3 das Reststoffvermeidungsgebot des § 5 Abs. 1 Nr. 3 (neu) übernommen. Damit soll das Ziel, das Abfallaufkommen soweit wie möglich zu senken, auch im Bereich der nicht genehmigungsbedürftigen Anlagen wirksamer durchgesetzt werden.

Zu Artikel 1 Nr. 16

Ausgehend von der Erweiterung des § 22 um die Pflicht zur Vorsorge gegen schädliche Umwelteinwirkungen usw. und zur Reststoffvermeidung soll entsprechend § 7 Abs. 1 (für genehmigungsbedürftige Anlagen) eine Rechtsgrundlage für künftige Verordnungen zur Konkretisierung dieser Pflichten für bestimmte Anlagearten geschaffen werden. So wird es künftig möglich sein, Anlagenbetreiber zur getrennten Erfassung und Haltung von Stoffen, die in bestimmten Anlagen als Reststoffe und damit noch als

Wirtschaftsgüter anfallen, zu verpflichten; Beispiel: Anfall von gebrauchten halogenierten Lösungsmitteln und lösungsmittelhaltigen Flüssigkeiten in chemischen Reinigungen und im Bereich der metallverarbeitenden Industrie.

(Übernahme des Bundesrats-Vorschlags, BT-Drucksache 11/4909, S. 31, Nr. 18)

Zu Artikel 1 Nr. 17

Die Änderung der Überschrift stellt eine Angleichung an Artikel 1 Nr. 19 dar.

Zu Artikel 1 Nr. 18

1. Durch die Nutzung der beim Betrieb genehmigungsbedürftiger Anlagen entstehenden Wärme wird der Energieverbrauch gesenkt und damit ein wesentlicher Beitrag zur Schadstoffentlastung geleistet. Soweit die beim Betrieb der Anlage anfallende Wärme nicht an Dritte abgegeben oder durch den Anlagenbetreiber genutzt wird, sind der zuständigen Behörde im Rahmen der ohnehin abzugebenden Emissionserklärung Angaben über die nicht genutzte Wärme zu machen. Durch diese Angaben werden weitergehende Wärmenutzungen, angepaßt an neueste technische Möglichkeiten und Abnahmebedarf, eröffnet.

   (Übernahme des Bundesrats-Vorschlags, BT-Drucksache 11/4909, S. 33, Nr. 22)

2. Eine öffentliche Kontrolle von Betreibern und Behörden während der Überwachungsphase fehlt bisher fast vollständig. Die Verwaltungstätigkeit deutscher Behörden ist vom Grundsatz der Geheimhaltung geprägt. In einem bemerkenswerten Urteil hat das Verwaltungsgericht Augsburg im Januar 1989 dieser Geheimhaltungspraxis Recht gegeben. Nach Auffassung des Gerichtes haben selbst in der Nähe von Industriebetrieben wohnende Menschen keinen Rechtsanspruch darauf, über Art und Menge der Schadstoffabgabe der Unternehmen informiert zu werden (Papierfabrikurteil, Az.: Au 4K 87 A.1169). Das Gericht verwies auf § 27 Abs. 3.

   Eine der Hauptursachen des Vollzugsdefizits ist es, daß sich die Behörden mangels entsprechender Vorgaben durch den Gesetzgeber gegenwärtig nicht in der Lage sehen, die vorhandenen Ansprüche Dritter auf Akteneinsicht zu erfüllen.

   Die Neufassung des Absatzes 3 ist nunmehr mit einer behördlichen Verpflichtung zur Akteneinsicht Dritten gegenüber versehen worden. Hinsichtlich der Geheimhaltungspflicht siehe Begründung zu Artikel 1 Nr. 8 (Rdnr. 1). Diese Regelung begründet sich in einer besseren Durchschaubarkeit der Emissionssituation für den interessierten Bürger. Sie kommt dem stark gewachsenen Öffentlichkeitsinteresse auf dem Gebiet des Umweltschutzes entgegen. Gleichzeitig ist sie ein weiterer Anhalt für die Behörden, den Belangen des Umweltschutzes größere Bedeutung beizumessen.

3. Die Neufassung des Absatzes 4 wird aus dem Vorschlag der Bundesregierung übernommen (BT-Drucksache 11/4909, S. 6, Nr. 9 Buchstabe b), allerdings mit der Ergänzung um die Anhörung beteiligter Kreise nach § 51.

4. In Absatz 5 wird eine Ermächtigungsgrundlage zur Schaffung einer Reststofferklärung gegeben. Diese wird vom Bundesratsvorschlag übernommen (BT-Drucksache 11/4909, S. 32f., Nr. 20 Buchstabe c).

Zu Artikel 1 Nr. 19

Durch die Erstellung einer Stoffbilanz, aus der sich die Verwendung und der Verbrauch von Arbeits- und Betriebsstoffen ergibt, soll bei den genannten Betrieben Transparenz geschaffen werden. Die Bilanz muß veröffentlicht werden. Hierdurch wird die Information der Öffentlichkeit gesichert. Aus der jährlichen Veröffentlichung ergibt sich, welche Anstrengungen beispielsweise der Betrieb gemacht hat, um Abfälle zu vermeiden, umweltschonende Betriebsstoffe zu verwenden usw.

Zu Artikel 1 Nr. 20

Die Änderung dient der Angleichung an § 4 Abs. 2 (befristete Genehmigung).

Zu Artikel 1 Nr. 21

Die Bereiche, in denen schädliche Umwelteinwirkungen durch aus Kraftfahrzeugverkehr resultierenden Luftverunreinigungen entstehen können, betreffen sowohl bestimmte Straßen oder Gebiete als auch ganze Großregionen (bei photochemischem Smog). Die Regelung ermöglicht es der für den Immissionsschutz zuständigen Behörde, durch Verkehrsbeschränkungen oder -verbote eine Minderung der Schadstoffbelastung einzuleiten.

Darüber hinaus kann sie, wenn wegen der besonderen örtlichen oder regionalen Verhältnisse eine Schadstoffbelastung zu erwarten ist, die als schädliche Umwelteinwirkung zu qualifizieren wäre, vorbeugende Maßnahmen treffen. Die Maßnahmen sind von den Straßenverkehrsbehörden durchzuführen.

Bei gleicher Sachlage ist ein bundeseinheitliches Vorgehen sicherzustellen. Deshalb sollten die entsprechenden Grundlagen in einer Rechtsverordnung der Bundesregierung festgelegt werden.

(Modifizierte Übernahme des Bundesrats-Vorschlags, BT-Drucksache 11/4909, S. 35, Nr. 30)

Zu Artikel 1 Nr. 22

Die Änderung der Überschrift dient der Angleichung des Begriffs „Luftreinigungspläne" an die entsprechende Neuformulierung in § 47 (siehe Artikel 1 Nr. 26).

Zu Artikel 1 Nr. 23

Der Vorschlag der Bundesregierung (BT-Drucksache 11/4909, S. 9, Nr. 19) wird modifiziert übernommen. Die bisher üblichen Begründungen zur Abgrenzung der Untersuchungsgebiete/Belastungsgebiete anhand der erreichten Ausschöpfung der Immissionswerte müssen als ungeeignet angesehen werden. Als Abgrenzungskriterium fehlt ein eindeutiger Bezug gerade zu den gegenüber Luftverunreinigungen empfindlichen Raumfunktionen oder Nutzungen. Dieser schlägt sich im Satz 2 des Absatzes 2 nieder.

Zu Artikel 1 Nr. 24

Mit der Ergänzung wird eine Grundlage geschaffen, um die sehr unterschiedliche Handhabung der Öffentlichkeitsbeteiligung durch die zuständigen Behörden nach bundeseinheitlichen Kriterien zu gestalten.

(Übernahme des Bundesrats-Vorschlags, BT-Drucksache 11/4909, S. 35, Nr. 31)

Zu Artikel 1 Nr. 25

1. Die Änderung in § 46 Abs. 1 Satz 1 erfolgt im Hinblick auf die Neufassung des § 44.
2. Zum neuen Absatz 3 siehe entsprechend die Begründung zu Artikel 1 Nr. 18 (Rdnr. 2).

Zu Artikel 1 Nr. 26

Der Vorschlag der Bundesregierung (BT-Drucksache 11/4909, S. 9f., Nr. 21) wird modifiziert übernommen. Der Ausdruck „Luftreinhaltepläne" wird jedoch durch den Ausdruck „Luftreinigungspläne" ersetzt, denn in vielen Fällen geht es darum, die verunreinigte Luft zu entlasten. Die Aufstellung des Vorsorgeplans wird als Soll-Bestimmung festgelegt. Der Begriff „Nutzung" wird durch den Begriff „Raumfunktionen" ersetzt. Zum einen geht es nämlich darum, daß nicht nur Entwicklungsziele für den Raum Maßstab sein müssen, sondern auch der Bestand des Raumes Handlungsmaßstab sein muß. Zum anderen sind die Aufgaben gerade für Vorsorgepläne auf die nutzungsunabhängigen, ökologisch orientierten und damit besonders empfindlichen und schutzbedürftigen Raumfunktionen zu beziehen. Hierin liegt ja bisher ein Mangel der Luftreinhaltepläne, daß die Maßnahmen nicht auf Grund der tatsächlichen Empfindlichkeit von Nutzungsstrukturen ausgewählt wurden und damit wenig effektiv und effizient waren.

Zu Artikel 1 Nr. 27

Die bisherige Beschränkung der Festlegung von Smog-Gebieten und -Alarmplänen durch Rechtsverordnungen der Länder beschränkte sich auf den „klassischen Wintersmog", der bei austauscharmen Wetterlagen entsteht, und die entsprechenden Schadstoffe. Dringender Regelungsbedarf besteht aber auch zur Gefahrenabwehr schädlicher Photooxidantien (insbesondere bodennahes Ozon) in Ballungsräumen unter dem Einfluß von Sonnenlicht (Sommer-Smog, Los Angeles-Smog).

In § 49 Abs. 2 wird daher der Begriff „austauscharme Wetterlage" entsprechend ergänzt.

Zu Artikel 1 Nr. 28

Die Stärkung der Anhörungsrechte unserer Umweltschutzverbände bildet eine jener Selbstverständlichkeiten, die bisher in die Gesetzgebungsverfahren nur sehr spärlich Eingang gefunden haben. Eine Ausnahme bildet das Bundesnaturschutzgesetz. Ein Verbandsklagerecht bleibt den Umweltverbänden bisher auf Bundesebene verwehrt.

Die Umweltschutzverbände werden als anzuhörender Kreis in § 51 neu aufgenommen, weil ihr kritisches Fachwissen und Engagement für die Umwelt von unschätzbarem Wert ist und genutzt werden soll.

Zu Artikel 1 Nr. 29

Die Neuordnung des § 62 ergibt sich aus der Übernahme einiger Vorschriften in die Strafvorschriften (§ 63).

Zu Artikel 1 Nr. 30

Die bisherigen Nummern 1, 3, 4, 5, 6 und 8 des § 62 Abs. 1 sind ausgekoppelt und die in ihnen aufgeführten schweren Delikte als Straftatbestände dem bisher gestrichenen § 63 eingegliedert worden, soweit sie nicht ohnehin durch das Strafgesetzbuch abgedeckt sind.

Zu Artikel 2

Die Einführung der befristeten Genehmigung anstelle der bisherigen unbegrenzt gültigen Genehmigung macht eine Reihe von Übergangsregelungen für Altanlagen notwendig. Diese sind nach dem Alter der jeweiligen Anlage gestaffelt.

Zu Artikel 3

Eine (erstmalige) Bekanntgabe der Neufassung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes ist im Hinblick auf die grundsätzlichen und umfangreichen bisherigen Änderungen des Gesetzes angezeigt.

Zu Artikel 4

Die Entsorgung von Abfällen, die in unmittelbarem betrieblichem Zusammenhang mit der Mineralgewinnung und -aufbereitung anfallen, ist im Bundesberg-

gesetz geregelt. Diese Auskoppelung aus dem Abfallrecht ist höchst problematisch, denn es handelt sich bei der Bewältigung des Abfallaufkommens aus dem Bergbau um ein besonders umweltrelevantes Problem. Zunehmende Schwierigkeiten ergeben sich beispielsweise bei der immer mehr an Bedeutung gewinnenden Rekultivierung von Gruben, wo Vorsorge dagegen getroffen werden muß, daß keine das Wohl der Allgemeinheit beeinträchtigenden Stoffe zur Verfüllung verwendet werden, bei denen es sich um Abfälle im objektiven Sinn handelt. Bisher noch zum Bergrecht gehörig, aber insoweit sehr problematisch ist die Entsorgung von Sonderabfälle wie Bohremulsionen, denn hierbei haben sich, z. B. bei der Entsorgung von PCB oder ähnlich gefährlichen Ersatzstoffen, gravierende Umweltprobleme gezeigt.

Im Zusammenhang mit der Streichung der Ausnahmeregelungen für das Bergwesen aus dem BImSchG (siehe Begründung zu Artikel 1 Nr. 3 Rdnr. 2) wird daher eine entsprechende Streichung aus dem AbfG vorgenommen.

Zu Artikel 5

In § 55 Abs. 1 des BBergG wird die Regelung in Nummer 6, wonach die anfallenden Abfälle ordnungsmäßig beseitigt werden, gestrichen. Durch die Wiedereingliederung der Anlagen des Bergwesens in das Bundes-Immissionsschutzgesetz und das Abfallgesetz gelten auch die dortigen Regelungen. Statt dessen wird die Nummer 6 mit einem Hinweis auf das BImSchG und das AbfG neu gefaßt.

Zu Artikel 6

Berlin-Klausel

Zu Artikel 7

Artikel 7 regelt das Inkrafttreten.



Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 5300 Bonn
Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, Postfach 20 13 63, Herderstraße 56, 5300 Bonn 2, Telefon 02 28/36 35 51, Telefax 02 28/36 12 75
ISSN 0722-8333